

University of Groningen

## De Omgevingswet als aanjager voor een nieuwe coördinatieregeling in de Awb

Beurskens, L. R. M. A.; Ypinga, J. H. N.; de Graaf, K. J.

*Published in:*  
Tijdschrift voor Omgevingsrecht

*DOI:*  
[10.5553/TO/156850122018018002004](https://doi.org/10.5553/TO/156850122018018002004)

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Beurskens, L. R. M. A., Ypinga, J. H. N., & de Graaf, K. J. (2018). De Omgevingswet als aanjager voor een nieuwe coördinatieregeling in de Awb. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2018(2), 76-83.  
<https://doi.org/10.5553/TO/156850122018018002004>

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# Artikel

## De Omgevingswet als aanjager voor een nieuwe coördinatieregeling in de Awb

L.R.M.A. (Nard) Beurskens LLB, J.H.N. (Jelmer) Ypinga LLB en prof. mr. K.J. (Kars) de Graaf\*

### 1 Inleiding

76

Met de majeure wetgevingsoperatie waarmee de stelselwijziging van het omgevingsrecht gepaard gaat, beoogt de regering ook de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde algemene regels van bestuursrecht te wijzigen. De Awb richt zich als meest algemene wet in het bestuursrecht op het bevorderen van de eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving en op het systematiseren en, waar mogelijk, het vereenvoudigen van die wetgeving. In de Awb wenst de wetgever jurisprudentie te codificeren en regels te stellen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen. De bedoeling is dat afwijkingen in bijzondere wetten noodzakelijk dienen te zijn en uitdrukkelijk gemotiveerd moeten worden. Regeling in de Awb ligt bovendien niet onmiddellijk voor de hand indien de gewenste normering slechts gelding heeft voor een bijzonder deel van het bestuursrecht.<sup>1</sup> Al enige tijd is bekend dat de regering voornemens is om de in paragraaf 3.5.3 Awb neergelegde coördinatieregeling te wijzigen in verband met de komst van de Omgevingswet (Ow). Niet alleen ontving de regering van de Raad van State in het verleden

het advies om een einde te maken aan de lappendeken van verschillende coördinatieregelingen in bijzondere wetten in het omgevingsrecht,<sup>2</sup> maar ook bracht de regering in 2014 al eens een conceptwetsvoorstel in consultatie.<sup>3</sup> Op dat concept hebben diverse instanties gereageerd. Op 17 januari 2018 is het nieuwste voorstel tot ‘Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht’ in consultatie gebracht.<sup>4</sup> Daarin is, zo stelt de regering, rekening gehouden met de in 2014 naar voren gebrachte opmerkingen. Met de komst van de nieuwe coördinatieregeling in de Awb is in de Ow al rekening gehouden; waar in de Ow verwezen wordt naar afdeling 3.5 Awb, wordt daarmee de nieuwe regeling bedoeld.<sup>5</sup> Voldoende aanleiding om die regeling kort te bespreken.

In het onderstaande zullen wij zowel de huidige algemene coördinatieregeling in de Awb (par. 2) als de bestaande coördinatieregeling van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bespreken (par. 3). Laatstgenoemde regeling is op punten een inspiratiebron voor de nieuw voorgestelde regeling (par. 4). Vervolgens bespreken we de twee meest relevante aspecten van de voorgenomen regeling in de Awb, namelijk de mogelijkheid om de coördinatie van besluitvorming in verschillende fasen uit te voeren (par. 5) en de bevoegdheid van het coördinerend bestuursorgaan om onder omstandigheden te voorzien

\* L.R.M.A. Beurskens LLB is als wetenschappelijk student-assistent verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. J.H.N. Ypinga LLB is als wetenschappelijk student-assistent verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Prof. mr. K.J. de Graaf is als adjunct-hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Zie Parl. Gesch. Awb I, p. 18 e.v.; zie ook K.J. de Graaf, De verhouding Awb-Wabo beoordeeld, NTB 2010/30.

2. Kamerstukken II 2006/07, 33 488, nr. 4 en het advies als bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3. Zie ook al A.B. Blomberg, Van ongecoördineerde coördinatie naar harmonisatie, NTB 2007/9, p. 344-354 en A.Z.R. Koning, Informeren en coördineren met de Wet samenhangende besluiten (I), TBR 2008/174.

3. Zie [www.internetconsultatie.nl/coordinatieregeling](http://www.internetconsultatie.nl/coordinatieregeling).

4. Zie [www.internetconsultatie.nl/awbomgevingswet](http://www.internetconsultatie.nl/awbomgevingswet). Hier is tevens de MvT bij de consultatieversie te vinden.

5. Zie art. 16.7 Ow.

in besluitvorming in plaats van het oorspronkelijk bevoegde gezag (par. 6). We sluiten af met enkele beschouwende opmerkingen (par. 7).

## 2 De huidige coördinatie-regeling in de Awb

Het in consultatie gebrachte wetsvoorstel stelt voor de huidige, in paragraaf 3.5.3 Awb opgenomen coördinatie-regeling te vervangen. De in 2008 ingevoerde paragraaf aangaande de ‘coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming’ had als doelstelling om problemen weg te nemen voor initiatiefnemers die een activiteit wensten te ondernemen waarvoor meer dan één vergunning of ontheffing vereist is. Die problemen hadden vooral te maken met ongelijktijdigheid van voorbereidings- en rechtsbeschermingsprocedures en besluitvorming.<sup>6</sup> Achteraf is de in de Awb opgenomen coördinatieregeling geen succes gebleken. Er wordt in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt.<sup>7</sup> Aangenomen wordt dat dit mede een gevolg is van de in bijzondere bestuursrechtelijke wetten opgenomen coördinatieregelingen, zoals de coördinatieregelingen in de Wro en de Tracéwet, maar vooral van de invoering van de omgevingsvergunning met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In de literatuur is derhalve nauwelijks aandacht besteed aan de coördinatieregeling van de Awb. Ook is, voor zover wij weten, geen rechtspraak over deze coördinatieregeling voorhanden.

De geldende coördinatieregeling uit de Awb is van toepassing als een wettelijk voorschrift of een besluit van de bevoegde bestuursorganen dat bepaalt. Net als de regeling voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) en die voor de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (par. 4.1.3.1 Awb), is de coördinatieregeling in de Awb dus facultatief van aard. Het wettelijk voorschrift of het (gezamenlijke) besluit zal een coördinerend bestuursorgaan aanwijzen. Het coördinerend bestuursorgaan bevordert vervolgens een ‘doelmatige en samenhangende besluitvorming’, waartoe de overige bestuursorganen de noodzakelijke medewerking verlenen. De te coördineren besluiten moeten zo veel mogelijk gelijktijdig worden aangevraagd bij het coördinerend bestuursorgaan. De medewerking van de aanvrager is derhalve essentieel en kan – zonder een daartoe strekkende wettelijke regeling – niet worden afgedwongen. Geregeld is dat tussen de ontvangst van de eerste en de indiening van de laatste aanvraag niet meer dan zes weken mag zitten.<sup>8</sup> Het coördinerend bestuursorgaan zorgt vervolgens voor het doorzenden aan de bevoegde bestuursorganen.

Art. 3:26 Awb stelt dat indien afdeling 3.4 Awb van toepassing is op een van de besluiten, dit ook geldt voor de andere besluiten.<sup>9</sup> Ook bij de toepassing van afdeling 3.4 Awb speelt het coördinerend bestuursorgaan een grote rol. Zo worden de ontwerpbesluiten in ieder geval ten kantore van dit bestuursorgaan ter inzage gelegd en kunnen zienswijzen ook bij dit orgaan naar voren worden gebracht. Tevens is het coördinerend bestuursorgaan verantwoordelijk voor de benodigde mededelingen, kennisgevingen en toezendingen. Procedureel geldt dat eenieder zienswijzen naar voren kan brengen over alle ontwerpbesluiten, indien dit normaliter geldt voor een van de ontwerpbesluiten. Verder moeten de bevoegde bestuursorganen de besluiten nemen binnen de termijn die geldt voor het besluit met de langste beslistermijn. Als de besluiten zijn genomen, maakt het coördinerend bestuursorgaan deze gelijktijdig bekend. Is bezwaar mogelijk tegen de gecoördineerd voorbereide besluiten, dan moet dat worden ingediend bij het coördinerend bestuursorgaan. Dit orgaan fungeert echter slechts als doorgeefluik: het zendt een afschrift door aan het bevoegde bestuursorgaan en maakt vervolgens ook de door dit orgaan genomen beslissing op bezwaar bekend. Wel is het coördinerend bestuursorgaan zelfstandig bevoegd om in te stemmen met een verzoek om rechtstreeks beroep (vergelijk art. 7:1a Awb), maar enkel indien dat verzoek door alle bezwaarmakers tegen alle besluiten is gedaan. De coördinatieregeling bevat in art. 3:29 Awb ook een eigen competentieregeling. In beginsel kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank die bevoegd is in het rechtsgebied waar het coördinerend bestuursorgaan zetelt. Als echter tegen alle besluiten beroep kan worden aangetekend bij een andere rechter dan de rechtbank, is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) bevoegd, zolang maar tegen een van de besluiten bij de Afdeling beroep kan worden aangetekend. Is dit ook niet het geval, dan kan men onder dezelfde voorwaarde bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) of bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) terecht. Voor het hoger beroep geldt dezelfde volgorde. Dat wil zeggen, als tegen de uitspraak van de rechtbank inzake één of meer besluiten hoger beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling, dan moet inzake alle besluiten bij de Afdeling worden geprocedeerd.

## 3 De huidige coördinatie-regelingen in de Wro

Sinds de inwerkingtreding op 1 juli 2008 kent de Wro in de afdelingen 3.6.1 t/m 3.6.3, waarin respectievelijk de gemeentelijke, de provinciale en de rijkscoördinatie-rege-

6. Kamerstukken II 2006/07, 30 980, nr. 3, p. 3.

7. MvT bij de consultatieversie, p. 2.

8. Zie ook art. 3:24 lid 3 Awb. Er is in de Awb niet een expliciete mogelijkheid voor fasering van de besluitvorming gecreëerd.

9. Als dit niet het geval is, worden de besluiten voorbereid met toepassing van afdeling 4.1.2, aangevuld door art. 3:26 lid 1 onder b t/m f Awb. Dit volgt uit art. 3:26 lid 2 Awb.

ling zijn opgenomen.<sup>10</sup> De coördinatieregelingen die op provinciaal en rijksniveau kunnen worden toegepast, lijken systematisch erg op de gemeentelijke coördinatieregeling. In deze bijdrage gaan wij daarom uit van de gemeentelijke coördinatieregeling en vermelden we op welke punten de regeling op provinciaal of rijksniveau hiervan verschilt. De coördinatieregelingen uit de Wro werden in de eerste jaren na hun introductie niet erg veel gebruikt. De laatste jaren lijken ze echter een stuk populairder.<sup>11</sup> Bij de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid zijn naast de ruimtelijke-orderingsbesluiten (het bestemmingsplan en/of een omgevingsvergunning ingevolge art. 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo) soms nog verdere uitvoeringsbesluiten vereist. Als bij de voorbereiding en bekendmaking van die verschillende besluiten coördinatie wenselijk is, kan de gemeenteraad bij besluit de coördinatieregeling van toepassing verklaren, zo volgt uit art. 3.30 lid 1 Wro.<sup>12</sup> De coördinatieregeling heeft ten doel om ‘stropige besluitvorming’ te voorkomen.<sup>13</sup> Tegen het coördinatiebesluit van de gemeenteraad is geen bezwaar en beroep mogelijk.<sup>14</sup> De bestuursrechter kan evenwel in de procedure tegen de gecoördineerd voorbereide besluiten beoordelen of inderdaad sprake is van een geval waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat de coördinatieregeling wordt gebruikt.<sup>15</sup>

Ingevolge art. 3.31 lid 1 Wro is het college van B&W het bestuursorgaan dat de gecoördineerde voorbereiding van de bovengenoemde besluiten bevordert. Het college is niet noodzakelijkerwijs voor alle te coördineren besluiten het bevoegd gezag. De bevoegdheid om een aanvraag te beoordelen wordt bij de toepassing van de coördinatieregeling dus niet overgedragen. Wel kan het college het bevoegd gezag verzoeken om de medewerking te verlenen die nodig is voor een geslaagde coördinatie. De bevoegde bestuursorganen sturen het college met het oog daarop een afschrift van de aanvraag. Het college kan tevens zelf een besluit waarop de coördinatieregeling van toepassing is bij het bevoegde bestuursorgaan aanvragen, indien een belanghebbende dat niet van plan is. Dat kan bijvoorbeeld voorkomen als de regeling op basis waarvan een vergunning kan worden verleend, de kring van aanvragers beperkt tot eigenaren van het betreffende perceel.<sup>16</sup> De gecoördineerde besluiten worden steeds met toepassing van afdeling 3.4 Awb

voorbereid. Art. 3.31 lid 3 Wro geeft enige bijzondere regels in afwijking van die afdeling. Zo worden (logischerwijs) de ontwerpen van de gecoördineerde besluiten gezamenlijk ter inzage gelegd en verricht het college de handelingen waarvoor normaliter het bevoegde bestuursorgaan verantwoordelijk is. Bovendien kan het college, in overleg met de bevoegde bestuursorganen, een termijn bepalen waarbinnen de besluiten genomen moeten worden. Als geen overeenstemming wordt bereikt, blijft de termijn van zes maanden uit art. 3:18 lid 1 Awb de geldende norm. Verder kan eenieder zienswijzen indienen over de ontwerpbesluiten. Art. 3.32 Wro stelt ten slotte dat het college gelijktijdig de vaststelling van het bestemmingsplan en de daarmee gecoördineerde besluiten bekendmaakt. De Wro laat overigens ruimte voor het faseren van de besluitvorming. Immers, uit art. 3.30 Wro volgt niet dat de coördinatieregeling van toepassing moet worden verklaard op alle besluiten die nodig zijn voor de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid.<sup>17</sup> Na het volgen van de coördinatieprocedure kunnen bijvoorbeeld nog nadere uitvoeringsbesluiten volgens de daarvoor geldende, normale voorbereidingsprocedure worden genomen. De gecoördineerde besluiten worden voor de mogelijkheid van beroep als één besluit aangemerkt, zo regelt art. 8.3 lid 1 Wro. Rechtsbescherming tegen de besluiten is vanwege die bepaling geconcentreerd bij de Afdeling.<sup>18</sup> De Afdeling dient op grond van art. 8.3 lid 2 Wro uitspraak te doen binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift. Zij bepaalt, ondanks dat de gecoördineerde besluiten als één besluit worden aangemerkt, per besluit wie daarbij belanghebbende is.<sup>19</sup>

Zoals gezegd zijn de coördinatieregelingen van de provincie en het Rijk bijna gelijk aan die van de gemeente. Zij verschillen echter van elkaar op het punt van de doorzettingmacht die het coördinerend bestuursorgaan heeft. In het voorgaande bleek dat het college in de gemeentelijke coördinatieregeling de tanden mist om medewerking van (andere) bevoegde bestuursorganen af te dwingen. De coördinerende bestuursorganen van de provincie (gedeputeerde staten) en het Rijk (minister) hebben die tanden wel. Uiteraard is geregeld dat zij de medewerking van andere bestuursorganen kunnen *verderen*.<sup>20</sup> Met name van belang is echter dat deze coördinerende bestuursorganen in plaats van het bevoegde bestuursorgaan de vereiste besluiten op aanvraag of ambtshalve kunnen nemen. Deze bevoegdheid moet dan

10. De overige specifieke coördinatieregelingen in het omgevingsrecht laten wij in dit artikel buiten beschouwing.

11. Vgl. A. Kamphuis, (Her)ontwikkelen met de coördinatieregeling, VGFC 2016/3. Kamphuis zocht uit hoe vaak de woorden ‘gecoördineerd voorbereid’ voorkwamen in rechterlijke uitspraken. Een snelle blik op de meest recente rechtspraak laat zien dat deze woorden in 36 uitspraken in 2017 en in 13 uitspraken in 2018 voorkomen.

12. In de praktijk bestaan in dit verband enkele gemeentelijke verordeningen over het coördineren van besluiten; wij gaan ervan uit dat dergelijke verordeningen ook in de toekomst mogelijk blijven.

13. Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 59.

14. Zie art. 8:5 Awb jo. art. 1 van bijlage 2 bij de Awb.

15. Vgl. Kamphuis 2016.

16. P.J.J. van Buuren e.a., Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 147.

17. Vgl. E.M. van Bommel & A. Franken van Bloemendaal, De coördinatieregeling, helemaal zo gek nog niet?, TBR 2012/81.

18. De besluiten staan namelijk genoemd in art. 2 van hoofdstuk 2 van bijlage 2 bij de Awb.

19. ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2499, r.o. 2.4.1. Zie ook ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1081, JM 2011/51 m.nt. De Graaf. Elk van de gecoördineerd voorbereide besluiten wordt afzonderlijk beoordeeld door de rechter en wordt – indien daar aanleiding voor is – afzonderlijk vernietigd.

20. Zie art. 3.33 lid 2 respectievelijk art. 3.35 lid 3 Wro. Deze, en de navolgende bevoegdheden van GS gelden niet ten aanzien van bestuursorganen van de centrale overheid. Vgl. ook art. 20 lid 3 Tracéwet.



wel in het coördinatiebesluit zijn gegeven aan gedeputeerde staten (GS) of de minister. Ook als dat niet het geval is, kan GS of de minister in de plaats treden van het bevoegde bestuursorgaan als dit niet of niet tijdig beslist over een aanvraag, dan wel een beslissing neemt die volgens GS of de minister wijziging behoeft.<sup>21</sup> Voorzodat GS of de minister zelf een beslissing neemt, moet eerst worden overlegd met het bevoegde bestuursorgaan. Ten slotte kunnen regelingen van provincies, gemeenten en waterschappen die de verwezenlijking van een onderdeel van provinciaal of nationaal ruimtelijk beleid onevenredig belemmeren, om ‘dringende redenen’ buiten toepassing blijven bij het nemen van de gecoördineerde besluiten op grond van art. 3.33 lid 7 respectievelijk art. 3.35 lid 8 Wro.<sup>22</sup>

## 4 De voorgenen coördinatieregeling in de Awb

Al in juni 2014 is een conceptvoorstel voor een nieuwe coördinatieregeling in consultatie gebracht. Diverse betrokken organisaties hebben in dat stadium advies en commentaar geleverd. Naar aanleiding van die adviezen is het wetsvoorstel op diverse punten aangepast, zo stelt de memorie van toelichting van de in januari 2018 ter consultatie voorgelegde nieuwe (concept)coördinatieregeling Awb.<sup>23</sup> Wij beperken ons in het navolgende tot de consultatieversie van 2018. Het advies van de Afdeling advisering van 2012 en de stelselwijziging in het omgevingsrecht vormen – net als overigens in 2014 – de aanleiding voor het wetsvoorstel. De voorgestelde coördinatieregeling moet toepasbaar zijn in het gehele omgevingsrecht. Met de nieuwe regeling zullen de bijzondere bevoegdheden en voorzieningen uit de specifieke (omgevingsrechtelijke) wetgeving dus samen worden gebracht in de Awb. Het gevolg is dat een uniforme procedure voor voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten kan worden doorlopen.<sup>24</sup> Dat zal het geval zijn voor het gehele bestuursrecht en is dus niet beperkt tot het omgevingsrecht. Over de vraag of regeling in de Awb gerechtvaardigd is, bijvoorbeeld door aan te geven dat de regeling ook gebruikt zal (kunnen) worden in andere bijzondere delen van het bestuursrecht, laat de toelichting zich niet uit.

Het beoogde doel van de voorgestelde coördinatieregeling komt in overwegende mate overeen met de in paragraaf 2 aangeduide doelstellingen die ten grondslag liggen aan de huidige coördinatieregeling van paragraaf

3.5.3 Awb. Gezien de geringe mate waarin toepassing wordt gegeven aan de huidige coördinatieregeling in de Awb, biedt het wetsvoorstel enkele aandachtspunten die ertoe moeten leiden dat de voorgestelde regeling in de toekomst optimaal gaat functioneren. De beoogde doeleinden van de voorgestelde regeling moeten op twee manieren tot uiting komen.<sup>25</sup> Allereerst moet de nieuwe regeling bijdragen aan de versterking van de regierol van het coördinerend bestuursorgaan. Daarnaast wordt met de regeling nagestreefd om de procedures van voorbereiding en rechtsbescherming verder te stroomlijnen.

De voorgestelde regeling kent veel overeenkomsten met de huidige regeling. Zo rust op het bestuursorgaan nog steeds een inspanningsverplichting om de aanvrager in kennis te stellen van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de te verrichten activiteiten.<sup>26</sup> Een andere overeenkomst met de huidige regeling is de facultatieve aard. Dat betekent dat op grond van het voorgestelde art. 3:20 Awb de coördinatieregeling van toepassing kan worden verklaard bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorganen (het coördinatiebesluit). Een verschil met de huidige regeling is het toepassingsbereik van de regeling. Het huidige art. 3:21 lid 2 Awb regelt dat bepaalde besluiten niet onder de coördinatieregeling vallen. In de nieuwe opzet is deze beperking geschrapt. Het wettelijk voorschrift of het coördinatiebesluit bepaalt voortaan de reikwijdte van de coördinatieregeling.<sup>27</sup> De enige beperking in toepassingsbereik houdt verband met de aard van de coördinatieregeling: de coördinatieregeling kan alleen van toepassing worden verklaard op besluiten die met elkaar samenhangen. Die voorwaarde lijkt veel ruimte te bieden voor toepassing van de regeling.

Het voorgestelde art. 3:21 Awb geeft regels voor het coördinatiebesluit. Zo moet het coördinatiebesluit een coördinerend bestuursorgaan aanwijzen. Een coördinatiebesluit is uiteraard niet vereist indien de wet voorschrijft dat de coördinatieregeling van toepassing is. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden in art. 16.7 Ow. De mogelijkheid tot het nemen van een coördinatiebesluit staat open voor bestuursorganen uit elke bestuurslaag.<sup>28</sup> Een verandering ten opzichte van de huidige regeling is dat niet langer is vereist dat een betrokken bestuursorgaan moet worden aangewezen als coördinerend bestuursorgaan. Dat biedt meer flexibiliteit, onder meer als het gaat om fasering van de besluitvorming. De memorie van toelichting noemt als voorbeeld de situatie waarin voor een eerder cluster van besluiten een coördinerend bestuursorgaan is aangewezen en het praktisch is om datzelfde orgaan ook in het tweede cluster aan te

21. Zie art. 3.34 lid 1 respectievelijk art. 3.36 lid 1 Wro. Vgl. art. 20 lid 6 Tracéwet.

22. Voor zover het gaat om regelingen van provincies geldt dat deze slechts in de rijkscoördinatieregeling buiten toepassing kunnen worden gelaten.

23. MvT bij de consultatieversie, p. 9.

24. MvT bij de consultatieversie, p. 2.

25. MvT bij de consultatieversie, p. 3.

26. Uit Kamerstukken II 2006/07, 30 980, nr. 3, p. 19-20 volgt dat de inspanningsverplichting niet verder strekt dan hetgeen redelijkerwijs uit bij de aanvrager beschikbare informatie kan worden afgeleid.

27. MvT bij de consultatieversie, p. 11.

28. MvT bij de consultatieversie, p. 11.

wijzen, ook al is geen bevoegdheid van dat orgaan bij het tweede cluster betrokken. Daarnaast biedt die verandering de mogelijkheid, zo stelt de memorie van toelichting, om een speciaal coördinatieorgaan op te richten, zoals een schadeschap.<sup>29</sup> Is het bij besluit aangewezen coördinerend bestuursorgaan niet bevoegd tot het nemen van één of meer van de te coördineren besluiten, dan schrijft het voorgestelde art. 3:21 lid 2 Awb voor dat het coördinerend bestuursorgaan instemt met het coördinatiebesluit. Indien vaststaat welke instantie zal functioneren als het coördinerend bestuursorgaan, kan dat bestuursorgaan op grond van art. 3:21 lid 3 Awb beslissen om bepaalde besluiten buiten de coördinatie van besluiten te houden indien deze niet bijdragen aan de versnelling van de besluitvorming. Het coördinerend bestuursorgaan heeft, net als in de huidige opzet, de taak om een doelmatige en samenhangende voorbereiding van besluiten te bevorderen. Om deze taak te kunnen uitvoeren wordt van het coördinerend bestuursorgaan een actieve houding verwacht, zowel wat betreft het proces als wat betreft de inhoud.

De voorgestelde art. 3:23 t/m 3:26 Awb bevatten procedurele regels die in acht moeten worden genomen bij de gecoördineerde besluitvorming. Art. 3:23 lid 1 Awb maakt een uitzondering op de hoofdregel van art. 4:1 Awb, zodat de aanvrager de besluiten moet aanvragen bij het coördinerend bestuursorgaan. Dit laat onverlet dat de beslissingsbevoegdheid blijft bij het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan. Net als de huidige regeling in de Awb bepaalt het voorstel ook dat de aanvrager de verplichting heeft om alle aanvragen binnen een periode van maximaal zes weken in te dienen bij het coördinerend bestuursorgaan. Anders dan het huidige art. 3:24 Awb biedt de voorgestelde coördinatieregeling het coördinerend bestuursorgaan echter de mogelijkheid om een andere termijn te hanteren. Ook nieuw is het aan de Wro ontleende art. 3:23 lid 5 Awb. Op grond van deze bepaling is het coördinerend bestuursorgaan mede bevoegd tot het indienen van een aanvraag bij het bevoegde bestuursorgaan, indien het desbetreffende besluit strekt tot uitvoering van een besluit dat door het coördinerend bestuursorgaan is genomen. Evenals de huidige coördinatieregeling vangt de termijn voor het nemen van de besluiten, conform het voorgestelde art. 3:24 Awb, pas aan met ingang van de dag waarop de laatste aanvraag is ontvangen. Dit wekt, gelet op het achterliggende doel van de coördinatieregeling, geen verbazing.

Het voorgestelde art. 3:25 Awb regelt de toepassing van afdeling 3.4 Awb, en wijkt nauwelijks af van het huidige art. 3:26 Awb. Op enkele punten zijn aanpassingen doorgevoerd teneinde het coördinerend bestuursorgaan een centrale rol te laten vervullen in de voorbereidingsprocedure.<sup>30</sup> Zo bepaalt onderdeel c dat zienswijzen enkel en alleen bij het coördinerend bestuursorgaan

kunnen worden ingediend. Onderdeel f gaat er daarnaast van uit dat het initiatief tot het reageren op naar voren gebrachte zienswijzen bij het coördinerend bestuursorgaan wordt gelegd. Ook ten aanzien van de beslistermijn heeft zich een wijziging voorgedaan. Waar de huidige regeling regelt dat alle besluiten worden genomen binnen de termijn die geldt voor het besluit met de langste beslistermijn, gaat de voorgestelde regeling ervan uit dat het coördinerend bestuursorgaan zelf een termijn bepaalt. De gedachte is dat het coördinerend bestuursorgaan zelf het beste kan overzien welke beslistermijn redelijk is.<sup>31</sup>

In het nieuwe art. 3:27 Awb wordt een, met de regeling in de Wro en Tracéwet vergelijkbare, ‘indeplaatstredingsbevoegdheid’ opgenomen. Indien een minister het coördinerend bestuursorgaan is, dan kan in plaats van het bevoegde bestuursorgaan een besluit worden genomen door de minister. Dat laat onverlet dat het materiële toetsingskader hetzelfde blijft. De bevoegdheid tot indeplaatstreding is beperkt tot de situaties waarin het bevoegde bestuursorgaan het besluit niet of niet tijdig heeft genomen. In een dergelijk geval zou dat oorspronkelijk bevoegde gezag wellicht ook taakverwaarlozing als bedoeld in art. 124 van de Gemeentewet (Gemw) kunnen worden verweten, maar ingrijpen op die grondslag ligt niet voor de hand gelet op de voorgestelde specifieke bepaling in de Awb. Indeplaatstreding kan voorts worden gebruikt indien het bevoegde bestuursorgaan het besluit heeft genomen ter uitvoering van een ander besluit dat geen onderdeel uitmaakt van de coördinatie en het genomen besluit de goede uitvoering van dat andere besluit belemmert. Op grond van het voorgestelde art. 3:27 lid 2 Awb geldt het voorgaande *mutatis mutandis* ook wanneer GS het coördinerend bestuursorgaan is.<sup>32</sup> Van belang is voorts dat de indeplaatstreding zich ook uitstrekt tot het optreden in bezwaar, beroep en hoger beroep.<sup>33</sup> Niet alleen relevant, maar ook opmerkelijk is dat het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan, ingevolge een aan art. 8:4 Awb nieuw toe te voegen lid 5, geen beroep kan instellen tegen het in zijn plaats genomen materiële besluit. Voor dat orgaan resteert slechts de actie uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter. Voor het overige blijft het bevoegde bestuursorgaan wel bevoegd. Dat wil zeggen dat door de indeplaatstreding geen wijzigingen optreden inzake de bevoegdheid tot handhaving van het bij de indeplaatstreding genomen besluit of van de bevoegdheid het besluit te wijzigen of in te trekken als hiervoor na verloop van tijd aanleiding bestaat.<sup>34</sup> Op de indeplaatstreding komen wij terug in paragraaf 6.

Ten slotte kan worden gewezen op enkele wijzigingen met betrekking tot de rechtsbescherming. Zo zal het nieuwe art. 3:29 Awb regelen dat de gecoördineerde

29. MvT bij de consultatieversie, p. 12. De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt voor die situatie overigens ook mogelijkheden.

30. MvT bij de consultatieversie, p. 13.

31. MvT bij de consultatieversie, p. 4 en 13.

32. Voor GS geldt, net als bij de Wro, dat geen besluiten in de plaats van bestuursorganen van de centrale overheid kunnen worden genomen.

33. Zie het voorgestelde art. 3:28 lid 1 jo. art. 3:30 lid 5 Awb.

34. MvT bij de consultatieversie, p. 15.

besluiten als één besluit worden aangemerkt in beroep. Dit wordt overgenomen uit de coördinatieregeling uit de Wro. Verder bevat het nieuwe art. 3:30 lid 1 Awb de omgekeerde regel van hetgeen in het huidige art. 3:29 Awb staat. De bevoegdheid van de rechtbank, en dus bestuursrechtspraak in twee instanties, wordt beperkt tot de gevallen waarin tegen alle gecoördineerde besluiten beroep in twee instanties openstaat.<sup>35</sup> Is dat niet het geval, dan moet rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling, indien bij die instantie tegen één of meer besluiten beroep kan worden ingesteld.<sup>36</sup> De uit de Wro bekende concentratie van rechtsbescherming tegen gecoördineerd voorbereide besluiten bij de Afdeling is dus niet volledig overgenomen. Ook dat de Afdeling binnen zes maanden na indiening van het verweerschrift uitspraak moet doen, is niet opgenomen in de voorgestelde aanpassing van de Awb. Die versnelling blijft blijkbaar – zie art. 16.87 Ow – voorbehouden aan specifieke besluiten uit het omgevingsrecht.

## 5 Nieuw: gefaseerd coördineren

Een van de beoogde doeleinden van de voorgestelde regeling is het versterken van de regierol van het coördinerend bestuursorgaan. Teneinde daaraan invulling te geven bevat de voorgestelde regeling de mogelijkheid te faseren in de gecoördineerde besluitvorming. In het nieuwe art. 3:21 lid 3 Awb is opgenomen dat het coördinerend bestuursorgaan kan beslissen om een bepaald besluit of bepaalde besluiten buiten de coördinatieregeling te houden. Hiertoe kan worden overgegaan indien redelijkerwijs niet valt te verwachten dat toepassing van de coördinatieregeling op dat besluit ertoe zal leiden dat het geheel aan te coördineren besluiten zal worden versneld dan wel andere voordelen met zich meebrengt.<sup>37</sup> De reden om expliciet de mogelijkheid te creëren om gecoördineerde besluitvorming ook in clusters te laten plaatsvinden, is dat voor bepaalde besluiten het aangegeven kan zijn om juist de reguliere voorbereidingsprocedure te volgen of om het mogelijk te maken dat een bepaald besluit wordt meegenomen in een volgende coördinatieprocedure. De memorie van toelichting noemt als voorbeelden: omvangrijke projecten die in meerdere fasen worden uitgevoerd, besluiten die tijdelijk van kracht zijn en de situatie dat de voorbereidings-tijd voor een bepaald besluit langer duurt dan voor

andere besluiten.<sup>38</sup> In de specifieke omgevingsrechtelijke wetten waarin coördinatieregelingen zijn opgenomen, is fasering ook mogelijk gemaakt. Uit de parlementaire geschiedenis van de Tracéwet blijkt bijvoorbeeld dat deze wet toelaat dat parallelschakeling van procedures ook gefaseerd kan geschieden en dat aldus per deelproject coördinatie kan plaatsvinden.<sup>39</sup> Ook de tekst van art. 3:30 Wro laat fasering toe.<sup>40</sup> Dat laat immers de mogelijkheid open om bepaalde besluiten via de reguliere procedure voor te bereiden of om die besluiten naderhand apart gecoördineerd voor te bereiden. In tegenstelling tot deze coördinatieregelingen en de voorgestelde regeling in de Awb kent de huidige regeling in de Awb niet de mogelijkheid om te faseren. Uit het huidige art. 3:24 lid 3 Awb vloeit weliswaar voort dat het coördinerend bestuursorgaan bepaalde besluiten buiten de coördinatieregeling kan houden, maar dit ziet op de situatie waarin de aanvrager te laat is met het indienen van zijn aanvraag en de aanvrager – tevergeefs – de mogelijkheid is geboden om alsnog een aanvraag in te dienen. Ten aanzien van de besluiten die niet worden meegenomen in de coördinatieprocedure geldt dat de voor dat besluit voorgeschreven voorbereidingsprocedures en beslistermijnen (weer) gelden.<sup>41</sup> Hoewel hier niet echt sprake is van fasering, kunnen op deze manier enkele van de samenhangende besluiten buiten de gecoördineerde besluitvorming vallen. Het verschil met de voorgestelde regeling is dus voornamelijk dat het coördinerend bestuursorgaan meer regie krijgt en dus niet afhankelijk is van een te laat ingediende aanvraag alvorens te kunnen ‘faseren’.

## 6 Nieuw: ‘doorzettingsmacht’ voor het coördinerend bestuursorgaan

De nieuwe coördinatieregeling bevat, zoals gezegd, in art. 3:27 Awb de bevoegdheid voor de minister dan wel GS om te voorzien in het nemen van een besluit in de plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan. Deze bepaling, die in de huidige coördinatieregeling in de Awb geen equivalent kent, is ontleend aan art. 3.36 Wro en art. 20 lid 6 en 7 Tracéwet.<sup>42</sup> De regering heeft ervoor gekozen om deze mogelijkheid tot indeplaatsstreding over te nemen in de nieuwe regeling vanwege de ervaringen in het omgevingsrecht:

‘(...) de bevoegdheid tot indeplaatsstreding [is] onmisbaar bij de coördinatie van samenhangende besluiten die zijn vereist voor omvangrijke ruimtelijke project-

35. Overigens laat het voorgestelde art. 3:30 lid 4 Awb de mogelijkheid open voor de rechtbank of de bevoegde bestuursrechter om de zaak te verwijzen naar een rechtbank respectievelijk andere bestuursrechter indien deze meer geschikt wordt geacht.

36. Als de Afdeling niet bevoegd is, moet het CBb worden geadieerd. Is ook dit college niet bevoegd om te oordelen over één of meer besluiten, dan moet in beroep worden gegaan bij de CRvB.

37. De tekst van deze bepaling is ontleend aan art. 9b lid 4 en 20a lid 3 Elektriciteitswet 1998, art. 39b lid 3 Gaswet en art. 141a lid 3 Mijnbouwwet.

38. MvT bij de consultatieversie, p. 4.

39. Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 8.

40. Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 60; ABRvS 6 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8364.

41. Kamerstukken II 2006/07, 30 980, nr. 3, p. 26.

42. Deze artikelen bevatten bevoegdheden voor indeplaatsstreding van bestuursorganen van de centrale overheid.

en zoals de aanleg van een snelweg, windmolenpark of elektriciteitscentrale. Het nationale of provinciale belang dat met dergelijke projecten wordt gediend vergt dat het coördinerend bestuursorgaan kan ingrijpen als door het in gebreke blijven van een van de betrokken bestuursorganen de voortgang van het project of zelfs de afronding daarvan in gevaar dreigt te komen.<sup>43</sup>

Een blik op de jurisprudentie laat echter zien dat over de indeplaatstreding op basis van de Wro tot dusverre maar eenmaal is geprocedeerd.<sup>44</sup> In die ene uitspraak oordeelde de Afdeling onder meer dat de beslissing van de minister om over te gaan tot indeplaatstreding geen besluit in de zin van art. 1:3 Awb oplevert, omdat die beslissing geen rechtsgevolg heeft. Dat ligt uiteraard anders als het gaat om de daadwerkelijke indeplaatstreding. Een lagere overheid die de besluiten wil betwisten die zijn genomen met behulp van de bevoegdheid tot indeplaatstreding, moet dat doen door te procederen tegen de door de minister of door GS genomen uitvoeringsbesluiten. Indien op die besluiten de Chw van toepassing is, is op grond van art. 1:4 Chw beroep tegen deze besluiten door het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan uitgesloten. Op het moment van inwerkingtreding van de Ow en de nu voorgestelde coördinatieregeling in de Awb zal de Chw vervallen. De nieuw voorgestelde coördinatieregeling in de Awb bepaalt in wel zeer algemene zin dat het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan geen beroep kan instellen tegen het in zijn plaats genomen materiële besluit (art. 8:4 lid 5 Awb nieuw). Die voorziening komt weliswaar overeen met de in art. 124f lid 3 Gemw en art. 121d lid 3 van de Provinciewet (Provw) geregelde beperking van het beroepsrecht van het gemeentebestuur respectievelijk het provinciebestuur in het geval van indeplaatsstelling ten gevolge van het interbestuurlijk toezicht en is wellicht ook ten dele vergelijkbaar met de ratio van art. 1:4 Chw, maar beperkt het beroepsrecht toch beduidend verder dan op grond van de huidige coördinatieregelingen in de Wro en de Tracéwet is bepaald. Er is zelfs sprake van een verderstreckende beperking dan is beoogd met de zo-even genoemde bepalingen van de Gemw en de Provw.<sup>45</sup> Tegen invoering van dit beroepsverbod bestaat dan ook – gelet op bijvoorbeeld de reactie van de VNG op de consultatieversie – terecht verzet.

De volgens de regering onmisbare bevoegdheid tot indeplaatstreding is vanwege het geringe gebruik ervan vooral een onmisbare stok achter de deur. De indeplaatstreding is volgens de regering *ultimum remedium*, zodat die bevoegdheid pas wordt ingezet nadat overleg heeft plaatsgevonden tussen het coördinerend bestuurs-

orgaan en de betrokken bevoegde bestuursorganen ten einde een minder vergaande oplossing te gebruiken.<sup>46</sup> Dit overleg is overigens niet terug te vinden in de wettekst, maar 'spreekt voor zich' in het kader van een zorgvuldige voorbereiding door het coördinerend bestuursorgaan en is ook overigens in lijn met de bestuurlijke interventieladder zoals opgenomen in het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

Indeplaatstreding is, anders dan bij de Wro en de Tracéwet,<sup>47</sup> ook mogelijk indien een bestuursorgaan een uitvoeringsbesluit heeft genomen naar aanleiding van een besluit dat buiten de coördinatie valt, en dat de goede uitvoering van dit niet-gecoördineerde besluit belemmert. In deze gevallen gaat het dus niet om taakverwaarlozing. Deze bevoegdheid wordt met name in de regeling opgenomen met het oog op de uitvoering van projectbesluiten.<sup>48</sup> Een projectbesluit maakt het mogelijk dat de provincie of het Rijk met één besluit alle toestemmingen voor een bepaald project geeft.<sup>49</sup> Met het oog op de doelmatigheid kan het voorkomen dat besluiten ter uitvoering van een projectbesluit gecoördineerd worden voorbereid zonder het projectbesluit zelf.<sup>50</sup> Indeplaats-treding is dus mogelijk als één of meer van de uitvoeringsbesluiten, naar het oordeel van de minister of van GS, de goede uitvoering van het projectbesluit belemmeren. Deze bevoegdheid en de hierboven geciteerde passage uit de memorie van toelichting suggereren dat de bevoegdheid tot indeplaatstreding slechts bedoeld is om ingezet te worden als nationale of provinciale belangen in het spel zijn. Vanuit dat perspectief lijkt het logisch dat de bevoegdheid tot indeplaatstreding niet is toegekend aan een gemeentelijk bestuursorgaan. Bovendien kent ons staatsbestel nu eenmaal een bepaalde hiërarchie, waarin hogere bestuursorganen in bepaalde gevallen kunnen interveniëren bij lagere bestuursorganen.<sup>51</sup> Bekijkt men het – zoals de VNG blijkens de reactie op de consultatieversie – echter van een andere kant, dan kunnen bij die keuze vraagtekens gezet worden. Zo gaat de nieuwe coördinatieregeling 'er geenszins van uit dat indien er bestuursorganen van verschillende niveaus bevoegd zijn, dat het bestuursorgaan uit de hoogste bestuursorgaan<sup>52</sup> ook het coördinerende bestuursorgaan zal zijn, hoewel dat waarschijnlijk wel vaak het geval zou zijn'.<sup>53</sup> In dat (onwaarschijnlijke) geval hebben de hogere bestuursorganen dus ingestemd met de aanwijzing van het gemeentelijk bestuursorgaan

43. MvT bij de consultatieversie, p. 4-5.

44. ABRvS 5 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0564, AB 2012/317 m.nt. De Gier.

45. In die gevallen staat immers voor de betreffende bestuursorganen juist wel beroep open tegen het besluit in de zin van art. 124 Gemw respectievelijk art. 121 Provw (zie art. 8:5 Awb jo. art. 1 van bijlage 2 bij de Awb).

46. MvT bij de consultatieversie, p. 5.

47. Maar overeenkomstig art. 10 lid 5 Spoorwet wegverbreding.

48. Het projectbesluit is een instrument dat in art. 5:44 e.v. Ow wordt geregeld. Op grond van art. 16:8 lid 1 onder c Ow kan de voorbereiding van een projectbesluit in een coördinatiebesluit onder de coördinatieregeling van de Awb worden gebracht.

49. Een projectbesluit kan overigens slechts worden genomen als een doelmatige en doeltreffende behartiging van een provinciaal of nationaal belang dit vereist. Zie art. 5:52 jo. art. 2:3 Ow.

50. MvT bij de consultatieversie, p. 14.

51. Zie bijv. art. 120 t/m 121f Provw en art. 123 t/m 124h Gemw.

52. In plaats van bestuursorgaan zal bedoeld zijn: bestuurslaag.

53. MvT bij de consultatieversie, p. 11.



als coördinerend bestuursorgaan.<sup>54</sup> Weliswaar hebben deze hogere bestuursorganen ingevolge art. 3:22 lid 2 Awb (nieuw) een plicht tot medewerking, maar deze medewerking kan niet worden afgedwongen door het (lagere) coördinerend bestuursorgaan. De mogelijke indeplaatstreding is andersom wel een prikkel voor een lager bestuursorgaan om medewerking te verlenen aan een hoger coördinerend bestuursorgaan. Deze ongelijkheid werd door de VNG voor het voetlicht gebracht in een reactie op de eerste en de recente versie van de nieuwe coördinatieregeling. Volgens de VNG zouden gemeentelijke coördinerende bestuursorganen ook hogere overheden moeten kunnen dwingen tot nakoming van hun inspanningsplicht om medewerking te verlenen.<sup>55</sup> Het lijkt erop dat de regering dit commentaar niet heeft willen verwerken. Het heeft in elk geval niet tot aanpassingen geleid in de nu in consultatie gebrachte versie.

## 7 Afsluitende opmerkingen

Uit het bovenstaande volgt dat de regering met het in consultatie gebrachte voorstel voor een nieuwe coördinatieregeling in de Awb weliswaar in hoge mate een transplantatie voor ogen staat van de in het omgevingsrecht functionerende coördinatieregelingen naar de Awb, maar dat er wezenlijke verschillen zijn. Een verbetering kan worden gevonden in de regierol van het coördinerend bestuursorgaan, met name nu de regeling expliciet de mogelijkheid biedt om gefaseerd te coördineren. Dat biedt het bestuur een hoge(re) mate van flexibiliteit bij het gecoördineerd verlenen van samenhangende besluiten.

Al is het bedoeld als *ultimum remedium*, met de indeplaatstredingsbevoegdheid kan het coördinerend bestuursorgaan ook echt de regie nemen. Indeplaatstreding is echter niet mogelijk voor een gemeentelijk bestuursorgaan dat als coördinerend bestuursorgaan functioneert. Tegen die beperking uitte de VNG in 2014 en 2018 bezwaren, omdat deze onnodig zou zijn. Het voorstel kent evenwel dezelfde beperking en gaat niet in op de kritiek. Voor het omgevingsrecht is de doorzettingsmacht die gelegen is in de indeplaatstredingsbevoegdheid overigens niet nieuw. Wel is opmerkelijk dat die bevoegdheid nu haar weg zal vinden naar het algemene bestuursrecht in de Awb, terwijl de reden voor het opnemen van de coördinatieregeling in de Awb wordt gevonden in het idee dat de nieuwe regeling van toepassing zal zijn in het gehele omgevingsrecht. Is dat wel voldoende voor een algemene regeling in de Awb? De Ov is toch op weg om een regeling te bieden voor het gehele omgevingsrecht? Of is het stellen van deze vragen al een gepasseerd station louter omdat de Awb reeds een coördinatieregeling kent? Wij zien overigens geen onoverkomelijke bezwaren tegen regulering in de

Awb, maar het valt wel op dat er in de toelichting geen andere rechtsgebieden worden benoemd waarin een coördinatieregeling al functioneert of gewenst is. De regeling is afgestemd op toepassing in het omgevingsrecht en de mogelijkheid om diezelfde regeling op een ander terrein van bijzonder bestuursrecht te gebruiken wordt door de regering niet gememoreerd.<sup>56</sup> Met name voor een voor het omgevingsrecht specifieke bevoegdheid als de indeplaatstreding geldt dat er wellicht meer aandacht moet zijn voor de gevolgen van een verplaatsing naar het algemene bestuursrecht.

Met betrekking tot de rechtsbescherming geldt dat het in consultatie gebrachte wetsvoorstel eerder bepaalt dat (slechts) beroep in één instantie (bij de Afdeling) openstaat tegen de gecoördineerd voorbereide besluiten. Dit is, in tegenstelling tot de huidige regeling, namelijk al het geval zodra tegen een van de besluiten rechtstreeks beroep bij een hoogste bestuursrechter openstaat. Dat geldt voor elk gecoördineerd voorbereid besluit. Weliswaar biedt de coördinatieregeling uit de Wro een nog duidelijkere concentratie van rechtsbescherming bij de Afdeling, maar hier is de keuze van de regering naar ons oordeel te billijken. Ook volgt klip-en-klaar uit de voorgestelde regeling dat in het geval van indeplaatstreding het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan geen beroep kan instellen tegen het in zijn plaats genomen besluit. De bedoeling lijkt te zijn dat het oorspronkelijk bevoegde orgaan in het geheel niet kan procederen. Dat is een wezenlijke wijziging, waarvan wij ons afvragen of de regering dat voldoende heeft doordacht. Wij menen dat dat beroepsverbod te ver gaat. Niet vanuit het omgevingsrecht naar de Awb getransplanteerd is de verplichting voor de Afdeling om binnen zes maanden na indiening van het verweerschrift uitspraak te doen. Die verplichting blijft voorbehouden aan de rechtsbeschermingsprocedures tegen besluiten waarvan zeker is dat zij (voornamelijk) een publiek belang dienen, namelijk de (uitvoerings)besluiten van de) projectbesluiten.

54. Krachtens art. 3:20 onder b Awb (nieuw) moeten alle betrokken bestuursorganen instemmen met het coördinatiebesluit.

55. MvT bij de consultatieversie, p. 9.

56. Zou gecoördineerde voorbereiding van besluiten (en andere handelingen) ook in het sociale domein gewenst kunnen zijn? Vgl. R.M. van Male, Afstemming van maatwerk in het sociaal domein, NTB 2018/14.